

特 別 記 事

バルキス・サイドウ君

学位請求論文審査報告

I 本論文の構成

バルキス・サイドウ君が提出した博士学位請求論文は、“Development of Competition in Immature Electricity Markets: Positioning Alternative Legal Approach to the Liberalisation Norm (Nigeria)”（未成熟電力市場における競争の発展自由化規範への代替的な法的アプローチの位置づけ（ナイジェリア））と題する。本論文は英語で執筆され、一・五スペースで本文は二四四頁にのぼる（目次、要旨、略語一覧、付録、図表、参考文献を含むと三一〇頁となる）。本論文の構成は以下の通りである。

第一章 序章

第一節 背景

第二節 概要

第三節 方法論

第四節 電力供給産業の特質

第五節 ナイジェリアでの電力供給産業の歴史的背景

第六節 改革初期における電力供給産業と競争の展開に対するその示唆

第二章 経済的自由化

第一節 自由化—ナイジェリアの選択とアプローチ

第二節 自由化—定義

第三節 自由化の目的—規範

第四節 ナイジェリアのアプローチ

第五節 自由化規範の限界と未成熟電力供給産業との関係

第六節 未成熟電力供給産業に対する市場における競争の示唆

第七節 ナイジェリアにおける不安定な電力供給産業供給

第三章 構造

第一節 自由化過程での構造の選択と成功事例との相関関係

第二節 構造は重要か

第三節 自由化と変革の「陰影」

第四節 先進的な構造についての専門家の選択

第五節 選択肢の可能性

第四章 規制

第一節 自由化されたシステムにおける電力供給産業の規制

第二節 規制とその多角性

第三節 電力供給産業規制の正当化

第四節 自由化後の電力産業における規制のあり方

第五節 規制主体と規制の信用性

第六節 自由化されたシステム下での安定供給という責任

第五章 ナイジェリアの電力供給産業における規制の枠組み

第一節 規制主体間の競合

第二節 規制計画の複雑性

第三節 電力供給産業政策の選択と政策策定者の目的

第四節 ナイジェリアの規制枠組みと規制主体の機能

第五節 電力供給産業での規制の欠陥と不安定な規制という危険性

第六節 自由化と目的としての規制の両立

第六章 自由化規範への代替的な法的アプローチ

第一節 自由化規範への代替的な法的アプローチの位置づけ

第二節 設計と財政—ナイジェリアにとっての実行可能な選択肢

第七章 結論

II 概要

本論文は、電力供給産業の自由化をめぐる諸課題の検討にあたり規制と法制化に焦点を当て、ナイジェリアの電力供給市場における競争原理の導入の可否について分析する

ものである。本論文の独自性は、先進国における電力供給産業の自由化は経済的効率性の論理が優先している点を批判的に考察し、未成熟な電力市場を有する発展途上国における電力供給産業の自由化の可能性を、経済学的、法的、政策的に模索している点にある。

目下、途上国における電力供給産業の自由化に着目した実証的で論理的な学術研究例は不足しており、特に、途上国固有の事情や法律構成を踏まえたものは少ないというのが現状である。たしかに、発展途上国に関する学術論文は散見されるが、それらの多くは、産業の生産性や経済活動に対する自由化の影響を主眼としたものである。他方で、電力供給産業における自由化の過程に焦点を当て、それらに関連する法律要件を分析する既存の研究は、主に先進国における産業の改革に着目したものに限定されている。すなわち、発展途上国における電力供給産業の自由化の過程について取り上げる研究例は相当に限定され、とりわけ、ナイジェリアに関するものは皆無であった。電力自由化先進国において行われた自由化の過程が途上国においても同様に実現できるとは限らないとの事実にかんがみると、諸条件の異なるなかで途上国における電力自由化に、特に法と規制の側面に着目した研究が必要なることは明らかである。

本論文はそのような問題意識を基礎に、ナイジェリアに特に関連づけて考察した研究成果である。以下、各章ごとにその内容を概観し、検討する。

第一章では、研究手法の概要を説明した上で、ナイジェリアの電力関連法案の全体像の分析が、歴史的経緯を踏まえながら入念に行われている。これは、途上国における電力供給産業の自由化に関する学術的研究が欠如していることを受けての試みである。またそこから、ナイジェリアでは独立後より必ずしも一貫した電力供給政策が採用されていなかった事実、特に一九九九年以降の経済自由化政策下における制度的および法律的な模索過程も明らかにする。具体的には、イギリスの植民地であったころに制定された最初の電力供給に関する法律である一九二九年の電力法及び、同法の制定当時の状況についての分析を行い、その後の Electricity Corporation of Nigeria Ordinance No. 15 of 1950 及びそれに基づいて設立された Electricity Corporation of Nigeria (ECN) 、 Niger Dams Authority (NDA) 設立のための法令の概要、 ECN と NDA が一九七二年に合併して成立した National Electric Power Authority (NEPA) 等の制定に至るまでの経緯、一九九九年からの自由化の開始を受けて制定された種々の法令（特に

Electric Power Sector Reform Act 2005 (EPSR Act 2005) の内容の解明に取り組んでいる。そして、 EPSR Act 2005 の制定により、電力供給産業の制度的枠組み、産業の構造改革の完成に向けた移行期間、中期から長期にかけた組織構造等が詳細に規定されるに至っていることを明らかにしている。また本章では、電力供給産業の詳細な分析、とりわけ改革プロセスの開始時における同産業の状況に焦点が当てられおり、競争の実現に向けての考察を行う上での基礎分析がなされている。

第二章では、電力供給市場の自由化に焦点を当てて分析が行われている。本論文では、未熟な電力供給産業においては自由化には制約があるとして、新設の発電所建設権の付与や既存の電力事業者の民営化に関する制約と、小売段階での競争の発展に関する制約の二つを取り上げている。実際の状況として、二〇一〇年までの Nigeria Electricity Regulatory Commission (NERC) による許可制度の運用実績を俯瞰し、それが電力需要及び予定電力必要量に対して著しく不足している様子を捉えている。

本論文では、このような制約が存在する理由として、まず、投資利益の不透明性を指摘する。投資の回収が困難であるとの電力産業における投資の本質的な問題に加えて、

貧困が深刻で、かつ人口の分布が拡散的であるとのナイジェリア固有の状況を踏まえると、同国におけるインフラストラクチャーの開発や産業間の競争の発展は困難といえ、それが潜在的な投資者の心理の冷え込みを招く要因になっていると指摘する。本論文はそれに加えて、ナイジェリアが長期的な投資にはリスクが高い旨も指摘する。特に不透明性を高める要素として、複数年度料金制度 (Multi-Year Tariff Order) に代表されるような不透明な価格決定メカニズムの存在を問題視する。同料金制度は政府補助金と料金の増分から構成されるもので、その算定に際しては building block framework approach と呼ばれる段階的引き上げ方式が採用されることになる。具体的な料金の算定に際しては、一五年間のスパンで、負荷予測、新規の設備投資、産業の業績の改善等を予想して計算が行われることになるのであるが、実際には、電力価格を決定する上で重要となる産業の需給に関する情報が欠損しており、それが民間投資からの資金流入を抑制している、と本論文は指摘する。

第三章では、自由化の過程において採用される構造と、電力供給の安定性の実現との相関性について検討されている。本論文では、市場構造のみでは達成されるべき生産性

の水準を決定することができないことを指摘し、その検証のために、成熟市場である日本及び英国において採用されているアプローチを取り上げ分析している。この二つの市場が選定されたのは、経済効率性を優先する基本的な経済理論及び概念に沿いつつも、それぞれが異なる経緯を経て成功していることを根拠としている。なお、これら二国については、比較研究とされているのではなく、多様な政策選択肢の例として示されている。

まず、日本については、電力供給産業が厳密には競争的な産業構造とはなっていないにもかかわらず、世界で最も効率的で安定的な電力供給を実現している点を論じている。とりわけ、一〇社の地域独占が保証されている民間企業によつて電力供給産業が垂直的に統合された状態が、一九九〇年代の規制緩和の過程を経ても、なお維持されている点に焦点を当てて分析を行っている。他方で、英国については、新規参入の促進や構造改革の組み合わせが漸次的な競争市場の導入を可能とし、それが価格や利益調整、及びその他の詳細な規制の撤廃につながっている点を取り上げている。また、これら以外の例として、オーストラリアでの商業送電の運用例も取り上げ、電力市場の規模や潜在的な需給の類似性から、ナイジェリアにおいてその採用が可能

であることが論じられている。

第四章では、自由化体制下における電力供給産業の規制、特に市場における政府の役割に着目して分析を行っている。分析に際しては、電力供給市場に関する法律の様々な規定が精査されており、それを受け、電力供給市場において規制が必要とされる根拠や、規制が正当化される根拠についての検討が加えられている。そして本論文では、根底にある理論的根拠が規制の方向性を定めるとの認識の下、電力供給市場において主に用いられている規制手法や、規制者の役割、権限及び義務についての輪郭を示すことが試みられている。さらには、規制の成功例を分析し、規制上の信頼性を確保するために規制者を監視することが必要であると述べている。

本章では、電力供給市場において競争を導入する際に、規制が専ら経済的な目的から導入されるとしても、社会規制（本論文では social program 等を指し、安全規制等は含まない）が多くの法律や規制の方向づけに寄与することを看過してはならないとも指摘されている。そしてかかる主張を基礎に、ナイジェリアの電力供給産業の規制枠組みにおいては、「特別なニーズを有する顧客」の保護を図る社会規制が不可欠な要素であること強調している。本論文

中では、社会規制の要件は複数年度料金制度のみならず、EPSR Act 2005（第83—92条）にも組み込まれていることを明らかにしている。なお、特定の消費者層のニーズの保護を図る規定の挿入は、ナイジェリアに特有なものではない旨が、英国の二〇〇〇年公益事業法（Utility Act 2000）における特定の消費者のニーズを保護する規定（section 9、10、13、14）が、経済的に非効率であることが認識されているにもかかわらず設けられていることに触れつつ、指摘されている。

第五章では、ナイジェリアの電力供給市場の規制枠組みの検討を行っている。まず、一般的な規制を行う複数の組織が存在することを指摘し、それが複雑に入り組んだ規制枠組みを組成していることを明らかにしている。すなわち、ナイジェリアでは、Nigerian Electricity Regulatory Commission（NERC）が本来は電力供給産業を規制する主たる権限を有するとされるところ、民営化、電力、環境、エネルギーに関して権限を有する他の各組織が、同様の規制権限を保有しており、規制権限の分断化が生じている状態にあることを指摘する。そしてその結果、かかる状況が規制者の機能を妨げる要因となっており、規制環境が混沌とした状況を生み出しているとして問題視している。

第六章では、経済性重視という「自由化規範への代替的な法的アプローチ」を提案している。本章では、授權条項や改革プロセスの設計において、経済効率性以外の要素に高い優先性を与えることが必須であることを、本論文で扱った事例の特性に基づいて指摘している。しかし、それは経済効率性を軽視するという意味ではなく、電力供給の全土的な供給が実現されない限り、経済活動の発展にはつながらないということが示されている。そして、電力供給産業の全ての面でのキャパシティが成熟し、複数の企業間での競争が実現されるに至らなければ、競争原理の盲信的な導入は市場の成長を阻害する要因となると指摘する。

結論である第七章では、ナイジェリアにおける電力供給産業の自由化に関する障害の除去に関して、政策提言的な議論を展開している。すなわち、純粋に競争的な電力市場における電力供給で要求される最低価格の支払い能力を人口の多数が具備するまでは、成熟した電力市場において機能した工程を導入したとしても未成熟な電力市場であるナイジェリアにおいては同様の結果をもたらさない、と結論づけている。

Ⅲ 本論文に対する評価

本論文は、ナイジェリアの電力供給市場における現状と問題点を分析し、同市場の発展のために電力自由化及び競争原理の導入が必要であると認めつつも、ナイジェリアの実情に合った競争原理の在り方を模索するものである。論文においては法学及び制度論的のみならず経済学的な視点も組み込まれており、加えて、ナイジェリアの実務者に対する自らのインタビューを通じた情報収集が含まれる等、多角的な情報や視点に基づいた検討が行われている。さらに本論文は、ナイジェリアの電力供給市場の検討に際して、日本の電力供給市場をも検討するものであるが、それはナイジェリアの分析に際して有益であることもさることながら、我が国の電力供給市場における自由化の問題を再考する意味でも有益な研究と評しうる。

サイドゥ君の問題意識は、既存の途上国の電力供給市場に関する研究が不足していることを起点としており、ナイジェリアの電力供給市場における問題点の分析との特化した論点に光を当てることにより、既存の研究では発見し得なかった問題点を明らかにし、その解決策を追究している。同じ途上国であっても、それぞれに固有の事情が存在する中で、それを適切に反映させることを試みる本研究は、一

般化された既存の研究とは一線を画すものであり、より正確な研究結果、及び適切な政策提言を生むものとして評価される。

内容に関しては次の点が評価しうる。まず、本論文は競争的な市場の創設の重要性を認識しつつも、それを盲目的に受け入れるのではなく、ナイジェリアの事情に照らし合わせて、正確に吟味している。本論文が指摘する、社会規制の必要性、投資家を誘引するための信頼性の欠如、組織上の問題等は、ともすれば競争的な市場を導入することによって悪化することが懸念される問題であり、これらをサイドゥ君が提案する「自由化規範への代替的な法的アプローチ」において考慮し、対処することを試みることは適切な議論と思われる。

また、電力供給市場の自由化、あるいは根本問題である安定的な電力供給に際しては、政府の役割が重要であることを強く認識しており、その考えに基づいてナイジェリアにおける政府規制の実態の明確化に尽力すると同時に、そこにおける問題点をも、的確に抽出している点も評価できる。経済的な側面のみならず、社会的な問題に対応することが政府には求められており、その多面的役割を明確に指摘するサイドゥ君の研究は、ナイジェリアの電力市場にお

ける政府の役割を明らかにする上で、重要な示唆を与える研究になるものと史料される。

しかし、本論文にはいくつかの問題点も存在する。まず、法律上の議論と、事実との議論の切り分けが必ずしも明確でない点が散見される。すなわち、法の欠缺が存在する部分と、実施の問題や実態としての問題とを明確に峻別して議論することによって、はじめて法律上の問題が明らかにされると思われるが、この点についての整理がやや不十分であったと指摘できる。章立ての工夫により、法的な議論と、実態分析とを明確に分けることが可能であったと考えられる。

また、日本及び英国の分析が行われているが、これらについては、その成功要因について、もう少しナイジェリアとの対比を念頭に置いた分析を行ってもよかったのではないかと思われる。たしかに、国の事情が大きく異なるこれらの事例を比較対象とすることは容易ではないが、日本や英国における状況が、どの程度ナイジェリアにも関連しているかとの視点から、日本及び英国における情報の整理がされれば、それらの国の研究の意義が、より明確化されたものと考えられる。さらにいえば、二〇一一年三月の東京電力福島第一原子力発電所事故を契機に、本論文における日

本の分析からすると、発送電分離論が再燃される大きな状況変化が織り込まれていないことに、不満を禁じ得ない。

さらに、市場原理に対する制度的規制を論じ、法律を含めた電力市場の自由化へ向けての制度構築を議論しながらも、ナイジェリアにおける制度構築をめぐる政治力学への視点が欠如している点は否めない。この点は、法学的あるいは経済学的観点からの議論、もしくはそれらに基づく政策提言の場合に、不可避免地指摘される短所である。ナイジェリアに限らず、未成熟市場における自由化の障害には政治的側面が存在する。政策の方向性や制度設計が政争の具と化することは少なくない。そこには国内政治の力学だけではなく、新興市場をめぐる国外勢力の関与という政治が作用する。サイドゥ君の法学的及び経済学的な合理性の観点に基づく課題の所在の指摘とその解決方法の提示には、論理的な一貫性を認めるものの、政策提言とその実効性をも視野に入れる場合は、電力市場の自由化をめぐる政治力学に関する考察が必要となると考える。もともと、これらの問題点については、サイドゥ君の更なる研究の中でより精査されてゆくものとして期待される。

Ⅳ 本論文審査の結論

本論文は、ナイジェリアの未成熟電力市場における競争の発展における自由化規範への代替的な法的アプローチを、総合的に分析するものである。サイドゥ君は多数の法律、書籍、論文、記事、報告書を検討している。また、他の学者や専門家からの様々な意見を収集し、研究対象の文献の分析を、さらに深めている。

サイドゥ君は、未成熟市場の電力供給産業における競争の発展が、自由化規範への代替的な法的アプローチ、すなわち、市場が開花へと向かう短期的な期間においては、経済効率に対しユニバーサル・サービスを優先させるアプローチを通じていかにして実現されるかを示している。分析能力や本研究で対象とされた分野においてサイドゥ君が示した知識の広さは、卓越したものがあり、独自の貢献をしたものとして評価される。

本論文は、単なる紹介論文に終わることなく、多角的な視点から批判的な分析がなされており、本格的な電力市場における競争研究として、今後のこの分野の研究の進展により新しい視点を送り込むことができるものといえる。サイドゥ君は、ナイジェリアの人権派弁護士として実務にも精通し、また二〇〇二年から、同国西北地方ソコト州にあ

るウスマヌ・ダンフォディヨ大学 (Usmanu Danfodiyo University, Sokoto)、同国における四大国立大学の一角) の専任教員になり、学会、実務の両面の経験を十分備えている。帰国後も同大学に復帰し、現在は法学部公法学科上級講師 (Senior Lecturer, Department of Public Law and Jurisprudence, Faculty of Law) として教鞭をとりながら、本論文の成果をさらに発展させる研究に従事し、国際的な査読付学術誌への投稿と掲載を続けている。サイドウ君は、幅広い視点と問題意識を持つ国際的な研究者として、今後の活躍が大いに期待されるところである。

他方、本論文には未だ検討を要すべきところは残されているものの、いうまでもなく、それらの課題はもとより本論文の学界における先駆的な意義を、いささかも失うものではない。これらの点については、いずれ今後の研究のなかで、そして著作として出版する際に、十分に配慮されると確信している。

以上の次第で、審査員一同、本論文は、博士学位(法学、慶應義塾大学)を授与するに値する十分な学識を示した内容であると高く評価するものである。

平成二四年二月二日

主査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員	田村 次朗
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員 Ph.D.	山本 信人
副査	明治学院大学法科大学院教授 慶應義塾大学名誉教授 慶應義塾大学博士(法学)	藤原淳一郎